



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 czerwca 2017 r.

Poz. 2523

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.89.2017.EC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 6. uchwały Nr XVII/28/17 Rady Gminy Zbójna z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbójna.

Uzasadnienie

W dniu 17 maja 2017r. Rada Gminy Zbójna podjęła uchwałę Nr XVII/28/17 w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbójna, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 maja 2017 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza uchwały wykazała, iż część zapisów została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 13 czerwca 2017 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Gminy treścią § 6 przedmiotowej uchwały postanowiła: „**Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego**”, a tym samym zakwalifikowała niniejszą uchwałę do kategorii aktów prawnych podlegających publikacji we wskazanym urzędowym publikatorze.

Zgodnie z brzmieniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy oraz inne akty prawne, których obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż kwestionowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie można również wywieść z innych przepisów ustawowych.

Niniejsza uchwała jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym na działaniach podejmowanych przez tzw. „jednostkę obsługującą”. Dotyczy więc z góry określonej kategorii osób – pracowników „jednostki obsługującej” oraz osób związanych z funkcjonowaniem „jednostek obsługiwanych”. Nie stanowi źródeł norm postępowania dla całej społeczności lokalnej, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych – w tym przypadku wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbójna.

W ramach wyjaśnień należy dodać, iż jednostka obsługująca jest jednostką o charakterze wyłącznie usługowym, zapewniającą **wspólną obsługę** administracyjną i finansową wskazanych w uchwale jednostek

obsługiwanych. Taki zabieg legislacyjny oznacza funkcjonalny przydział jednostce organizacyjnej zadań innych jednostek, które to jednostki w przeciwnym razie musiałyby same realizować przedmiotowe zadania. Następuje to zatem bez ograniczenia organizacyjnej samodzielności obsługiwanych placówek, a w założeniu służy obniżeniu kosztów działalności oraz zapewnieniu sprawniejszej realizacji zadań, które nie mieszczą się bezpośrednio w ramach działalności statutowej tychże placówek. Tym samym, jednoznacznie wykluczona zostaje prawna możliwość przypisania jednostce obsługującej określonych zadań merytorycznych wobec odrębnych gminnych jednostek budżetowych, a więc przepisów prawa, które posiadałyby z założenia charakter normatywny, dający podstawę do kwalifikacji niniejszej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01). Badana uchwała Rady Gminy nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów, z których można byłoby wywieść ww. normę prawną.

Podnieść należy również, iż w § 6 przedmiotowej uchwały, organ stanowiący gminy przyjął: „Uchwała wchodzi w życie z dniem **1 stycznia 2017 r.** (...)”. Tym samym, Rada gminy postanowiła o nadaniu temu aktowi wstecznej mocy obowiązywania. W ocenie organu nadzoru, taki zabieg legislacyjny jest prawnie niedopuszczalny, ze względu na charakter norm prawnych zawartych w przedmiotowej uchwale.

Należy zauważyć, iż zasada niedziałania prawa wstecz jest jednym z głównych gwarantów demokratycznego państwa prawnego, umacnia pewność stanowionego prawa, a także pogłębia zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pewne odstępstwa od tej zasady, w szczególnych sytuacjach, przewiduje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 5 tej ustawy, dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli nie będą temu stały na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego. Ustawa ta zezwala na wyłączenie zasady *lex retro non agit* **jedynie w odniesieniu do aktów normatywnych**.

Jak już wyżej wykazano, w ocenie organu nadzoru, badana uchwała Rady Gminy Zbójna nie zalicza się do aktów normatywnych. Nie zachodzą zatem przesłanki uzasadniające nadanie jej wstecznej mocy obowiązywania.

Dodatkowo zauważyć należy, iż zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych lokalny prawodawca może od niej odstąpić, np. gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Możliwość skorzystania z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych powinna mieć jednakże charakter **nadzwyczajny, wyjątkowy**.

Oceniając przedmiotową uchwałę, w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, należy negatywnie odnieść się do nieuwzględnienia przez Radę Gminy Zbójna powszechnie istniejącego zakazu retroakcji, a tym samym podjęcia aktu prawnego sprzecznego z postanowieniem art. 2 Konstytucji RP, który nakazuje w zakresie stanowienia prawa stosowanie zasady niedziałania prawa wstecz.

W kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, należy negatywnie odnieść się do wprowadzenia, przez Radę Gminy Zbójna, wymogu jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego oraz nadania jej wstecznej mocy obowiązującej. Stwierdzenie zatem nieważności § 6 badanego aktu jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik